



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی

ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو»

مقدمه

انعقاد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه یکی از ابزارهای مهم در توسعه روابط میان کشورها از طریق ثبات در مقررات و ایجاد اعتماد میان فعالان اقتصادی طرفین است که موجب ایجاد زمینه‌های لازم برای تقویت همکاری‌ها و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود.

لایحه موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو نیز یکی از توافقنامه‌های چندجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله افزایش روابط دوستی دیرینه و همکاری‌های سنتی چندجانبه بین طرف‌ها؛ تمایل به ایجاد محیط و شرایط مناسب برای توسعه تجارت دوجانبه و روابط اقتصادی و ارتقای همکاری اقتصادی بین طرف‌ها در زمینه‌های مورد علاقه متقابل، تشکیل یک منطقه بزرگ آزاد تجاری (به معنای تسهیل تجاری) بین ایران و اوراسیا، گسترش تجارت و همگرایی اقتصادی بین ایران و اوراسیا، نیاز به گسترش بیشتر روابط متقابل بین طرف‌ها بر پایه اعتماد متقابل، شفافیت و تسهیل تجاری؛ حمایت آنها از الحاق سریع به سازمان تجارت جهانی و تصدیق مراتب عضویت ایران و اتحادیه اوراسیا، ایجاد شرایط مناسب برای تشدید همگرایی آنها در نظام تجارت چندجانبه اشاره شده است.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک مقدمه و یک ماده واحد، شامل ۹ فصل که هر کدام مشتمل بر چند ماده و دو پیوست است که در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

در فصول این لایحه به مواردی از جمله مقررات سازمانی و عمومی، تجارت کالا، موانع فنی فراراه تجارت، تدابیر بهداشتی و بهداشت گیاهی، قواعد مبدأ و همکاری‌های گمرکی، تسهیل تجاری، حل و فصل اختلاف‌ها و مقررات پایانی اشاره شده است.

منظور از اتحادیه اقتصادی اوراسیا در این موافقتنامه، کشورهای ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان و روسیه است.

۲. نکاتی پیرامون موافقتنامه چندجانبه

الف) لوایح قانونی مربوط به موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه میان دولت‌های موضوع موافقتنامه، تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارائه می‌شوند. توافقات اولیه دولت‌ها موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل موافقتنامه‌ها در مجلس با مشکل روبه‌رو شود؛ زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس می‌باید

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۳۷

شماره چاپ:

۱۴۰۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۲/۳۰

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۳۶۱-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۳/۱۸

مجدداً لایحه مذکور به دولت عودت داده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شود و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس باز گردد. البته محتمل است که تغییرات از سوی دولت طرف مذاکره پذیرفته نشده و تصویب موافقتنامه با بن بست مواجه شود. به همین دلیل معمولاً در بررسی لوایح مرتبط با موافقتنامه‌ها از پرداختن به مسائل فنی کوچک و جزئی پرهیز شده و تنها در صورتی که موافقتنامه از ابهام‌های اساسی برخوردار باشد و منجر به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی شود مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند.

ب) علاوه بر اینکه تأثیرگذاری مجلس در فرایند قانونگذاری این‌گونه لوایح روشن و شفاف نیست، نظارت محسوسی نیز بر عملکرد این موافقتنامه‌ها پس از تصویب صورت نمی‌پذیرد. تاکنون ده‌ها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و توسط مجلس محترم تصویب شده است، ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

ج) وجود شرایط کنونی حاکم بر موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مبنی بر تعدد موافقتنامه‌ها توأم با عدم نظارت درخصوص نحوه عملکرد و میزان اثربخشی آنها را می‌توان ناشی از مشخص نبودن اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در راستای تقسیم کار جهانی و منطقه‌ای، عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری و تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی کشور دانست.

۳. موافقتنامه منعقد شده میان ایران و اوراسیا

بررسی موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا طی سال‌های گذشته حاکی از انعقاد موافقتنامه‌های متعددی با این کشورهاست که درخصوص کشور روسیه می‌توان به قانون موافقتنامه همکاری‌های بازرگانی و اقتصادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در سال ۱۳۷۶، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه درخصوص همکاری و کمک متقابل در امور گمرکی در سال ۱۳۷۹، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در زمینه همکاری و کمک متقابل اداری در امور گمرکی در سال ۱۳۹۵، درخصوص کشور قرقیزستان می‌توان به قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۷۶، قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۸۳، قانون موافقتنامه کمک متقابل اداری برای اجرای صحیح قانون گمرکی و جلوگیری، تحقیق و مبارزه با تخلفات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۸۵، درخصوص کشور قزاقستان می‌توان به قانون موافقتنامه همکاری بازرگانی - اقتصادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان ۱۳۷۴، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در مورد همکاری و کمک متقابل در مسائل گمرکی در سال ۱۳۸۰، قانون موافقتنامه همکاری‌های اقتصادی و بازرگانی بلندمدت بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در سال ۱۳۸۲ و قانون پروتکل اصلاحات و تغییرات در موافقتنامه همکاری‌های اقتصادی و بازرگانی بلندمدت مورخ ۱۴ مهرماه ۱۳۷۸ هجری شمسی برابر با ۱۶ اکتبر ۱۹۹۹ میلادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در سال ۱۳۸۶، درخصوص کشور بلاروس می‌توان به قانون موافقتنامه در مورد همکاری و کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس، درخصوص کشور ارمنستان می‌توان به

قانون موافقتنامه همکاری بازرگانی - اقتصادی بین دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ارمنستان و ترکمنستان در سال ۱۳۷۵، قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۷۵، قانون موافقتنامه دوجانبه در مورد کمک متقابل اداری برای اجرای صحیح قانون گمرکی به منظور جلوگیری، تحقیق و مبارزه با تخلفات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۸۲ اشاره کرد.

۴. نکات حقوقی در خصوص مواد موافقتنامه

شایان ذکر است برخی از نکات و ابهامات در متن مفصل این موافقتنامه قابل رؤیت است که ذیلاً به آنها اشاره می‌شود:

نکته اساسی که در خصوص این معاهده باید مورد توجه قرار گیرد و از نمایندگان دولت پرسش شود احتمال تعارض این موافقتنامه با برخی از قوانین ملی است. امکان بروز تعارض به صورت ویژه در خصوص ماده (۲،۱۱) موافقتنامه و قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی مصوب ۱۳۷۵ و قانون دیگری با همین نام مصوب ۱۳۹۱ متصور است. همین موضوع را می‌توان در خصوص یارانه‌ها نیز با شدت کمتری مدنظر قرار داد چرا که یارانه‌های مجاز در این موافقتنامه دامنه وسیعی دارد.

یکی از نکات ابهام‌زا ماده (۳،۴) تحت عنوان «تعاریف» است. در بند «۱» این ماده عنوان شده است: «اصطلاحات عمومی استانداردسازی و رویه‌های ارزیابی انطباق، معمولاً به همان معنایی باشد که در تعاریف پذیرفته شده در نظام سازمان ملل متحد و نهادهای بین‌المللی استانداردگذاری...» معلوم نیست منظور از نظام سازمان ملل متحد چیست و آیا معادل صحیحی برای متن اصلی موافقتنامه در نظر گرفته شده است؟ از آنجا که فصلی که این ماده در آن درج شده است به موضوعات موانع فنی اشاره دارد این تعبیر بسیار مبهم است.

فصل ۴ این موافقتنامه در ذیل موانع فنی به اسنادی مانند «استانداردها» و «مقررات فنی» اشاره دارد که مورد اول غیر الزامی و دومی الزامی است. از آنجا که این اسناد در آینده وضع خواهند شد باید وضعیت الزام‌آوری آنها در این مرحله یعنی تصویب موافقتنامه شفاف و روشن شود. از آنجا که این استانداردها و مقررات در مواردی که بین‌المللی هستند باید توسط طرف‌ها مورد توجه قرار گیرند و عنوان مبنایی برای ارزیابی لحاظ شوند باید نهادهای استانداردساز مشخص شوند.

رئوس فصول مختلف این موافقتنامه در واقع انعکاسی از موافقتنامه‌های اجباری سازمان تجارت جهانی است. از جمله این موارد می‌توان به اقدامات بهداشت و بهداشت گیاهی، موانع فنی تجارت، نظام تعرفه‌ها و یارانه‌ها و ... اشاره کرد.

شق (چ) بند «۱» ماده (۵،۲) موافقتنامه به رعایت تعاریف، دستورالعمل‌ها، استانداردها و توصیه‌های بین‌المللی صادره از سوی چند سازمان و سند بین‌المللی اشاره دارد. جمهوری اسلامی ایران عضو گدکس (کمیسیون تنظیم قوانین تغذیه)، سازمان جهانی بهداشت دام و کنوانسیون بین‌المللی حفظ نباتات است. اما بند «ت» همین ماده مقرر کرده است که «در خصوص مواردی که تحت شمول سازمان‌های فوق قرار نمی‌گیرد استانداردها، دستورالعمل‌ها و توصیه‌های مناسب اعلامی سایر سازمان‌های بین‌المللی ذی‌ربط برای مشارکت تمامی طرف‌ها باز است». لازم است این بخش از موافقتنامه در خصوص آن مواردی که به تصویب جمهوری اسلامی ایران نرسیده است منوط به طی تشریفات قانونی و تصمیم در مجلس شورای اسلامی شود.

۵. مصوبه کمیسیون اقتصادی در خصوص لایحه

در راستای تطبیق موافقتنامه فوق با قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی لازم است تبصره‌های ذیل به ماده واحد الحاق شود:

تبصره «۱» - «رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد هرگونه پروتکل الحاقی، اصلاح و استفاده از استانداردها، ضوابط و معیارهای سازمان‌ها یا معاهداتی که جمهوری اسلامی ایران در آن عضویت ندارد، الزامی است».

تبصره «۲» - رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد هرگونه ارجاع به داوری و صلح دعوی موضوع فصل (۸) موافقتنامه الزامی است.

تبصره «۳» - وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است گزارش سالانه عملکرد این موافقتنامه را با هدف توسعه بازارهای صادراتی و جلوگیری از بروز زیان به تولیدکنندگان داخلی به کمیسیون‌های اقتصادی، صنایع و معادن و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

تبصره «۴» - در اجرای مفاد این موافقتنامه و نیز فهرست کالایی پیوست موافقتنامه مذکور، رعایت کلیه اسناد و قوانین بالادستی از جمله بندهای دوم، ششم، هفتم، دهم، یازدهم، پانزدهم و هجدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مواد (۳۱) و (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و مواد (۸)، (۲۱) و (۴۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و ماده (۶۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ الزامی است.

تبصره «۵» - اجازه ادامه اعطای نرخ‌های تعرفه ترجیحی موضوع این موافقتنامه و نیز فهرست کالایی پیوست موافقتنامه مذکور، پس از گذشت پنج سال منوط به ارائه گزارش عملکرد از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت و اخذ مجوز از طرف مجلس شورای اسلامی است.

نتیجه‌گیری

۱. در بررسی و تصویب این موافقتنامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا و تأثیر موافقتنامه بر حمایت از تولیدات داخلی و نظایر آن با توجه به برخی انتقادهای وارده به موافقتنامه‌های مشابه مانند موافقتنامه تجارت ترجیحی با کشور ترکیه توجه کرد و امکانات و توان اقتصادی و رقابت‌پذیری کالاهای ایرانی را با کالاهای کشورهای طرف دیگر موافقتنامه ارزیابی کرد تا امکان تحقق منافع لازم تأیید و تصدیق شود. با این حال علی‌رغم پایین بودن شاخص اكمال تجاری کشور ایران با کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا و تأثیر ناچیز انعقاد موافقتنامه فوق بر اقتصاد کشور، در صورت تشکیل کارگروه‌های کارشناسی مسلط بر تجارت خارجی کشور با کشورهای فوق، می‌توان با تصویب این لایحه از ظرفیت آنها در شرایط تشدید تحریم‌ها استفاده کرد.

۲. کلیت این لایحه نیز مطابق لوایح مشابه در این زمینه و چارچوب معمول بوده و از این حیث تصویب آن قابل توصیه است. با این حال به منظور حل تعارض این‌گونه موافقتنامه‌ها با اصول قانون اساسی لازم است کلیه تبصره‌های الحاقی مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به ماده واحد الحاق شود.